图书情报工作
第65卷 第6期 2021年3月

政府数据开放政策三维分析框架构建及实证研究*

■ 彭川宇 刘月
西南交通大学公共管理与政法学院 成都 610031

摘 要:[目的/意义]大数据时代背景下,政府数据开放共享成为必然趋势。政策作为政府数据开放共享进程中的"助推剂",发挥着至关重要的作用。对我国城市群政府数据开放政策进行研究,分析城市群政府数据开放政策的特点及不足,为城市群政府数据开放政策提供改进建议,促进政策的协同执行。[方法/过程]从政策工具、政策目标、政策力度3个维度构建分析框架,以23项成渝城市群政府数据开放政策(218条政策细则)为样本,对每个政策进行文本编码,统计描述样本编码结果。[结果/结论]研究结果表明,成渝城市群政府数据开放政策的结构特征表现为命令型、激励型政策工具使用偏多,能力建设型和系统变化型政策工具使用偏少;政策目标着重于数据层面的政务数据开放共享和大数据应用,对于智慧政府建设目标重视程度不够;政策力度总体与政府数据开放趋势变化较为一致,但有待加强。因此,政府数据开放政策需要全面综合运用4种政策工具,同时协调政策目标的结构,加强政策力度,推动政府数据开放的系统发展。

关键词:政府数据开放共享 政策工具 政策文本分析 城市群
分类号:G203
DOI:10.13266/j.issn.0252-3116.2021.06.002

政府数据开放是指政府将公共部门的数据以公开的格式和方式免费提供给公众,以便公众可以获取和利用[1]。自2009年美国提出开放政府数据以来,政府数据开放的实践及其研究受到全球广泛关注,多个国家建立了全国性的政府数据开放门户,政府数据开放已成为全球不可逆转的趋势[2]。我国从2014年起先后颁布了《国家信息化发展战略纲要》《促进大数据发展行动纲要》《公共信息资源开放试点工作方案》等文件,明确要求推动政府数据开放进程[3]。目前,我国54.83%的省级行政区(不包含港澳台)、73.33%的副省级和32.08%的地级行政区已推出了政府数据开放平台(从2017年的18个,到2018年的56个,到2019年的102个,再到2020上半年的130个),"开放数据,蔚然成林"已初步实现。政府数据开放日渐成熟,但各地数据开放水平也存在差异[4]。

政策作为具有法律效力的权威性文件,对政府数据开放共享管理的方向、路线和内容等起着至关重要的指引作用[5]。政策的生命力在于执行与落实,在政府数据开放政策执行过程中为了减少政策之间不协调和冲突的情况,解决政策碎片化问题,提升政策实践的效能,需要加强政策主体、客体、工具以及目标等方面的协同[6]。党的十九大指出"要实施区域协调发展战略,强化举措推进西部大开发形成新格局,建立更加有效的区域协调发展新机制"。区域协调发展背景下城市公共事务的跨区域性不断增强,城市与城市之间的协调合作显得越发重要[7]。城市之间政策的协同执行,一方面推进了区域协调发展进程,另一方面增强了政策的执行力,使政策得以不断完善。2016年,国务院印发的《成渝城市群发展规划》中指出,成渝城市群要"在区域发展和促进全国区域协调发展中发挥更重要的作用"。2020年1月,习近平总书记主持召开的中央财经委员会第六次会议明确提出"推动成渝地区双城经济圈建设,使成渝地区成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地,助推高质量发展"。2020年7月,四川省、重庆市政府办公厅签署《协同推进成渝地区双城经

* 本文系国家社会科学基金项目"城市引进人才政策评价与优化研究"(项目编号:20BZZ079)和四川省哲学社会科学重点研究基地区域公共管理信息化研究中心资助"智慧城市建设背景下公众对智慧政务感知质量及评价研究"(项目编号:QGXH19-03)研究成果之一。
作者简介:彭川宇(ORCID:0000-0003-4503-9278),副教授,博士,硕士生导师,E-mail:2003pcy@163.com;刘月(ORCID:0000-0003-0665-805X),硕士研究生。
收稿日期:2020-10-15 修回日期:2020-11-30 本文起止页码:12-22 本文责任编辑:徐健

济圈“放管服”改革合作协议》,并明确在加强数据共享利用方面,将建立成渝地区双城经济圈政务信息资源共享机制,加强两地政务数据交换共享平台建设,推进两地政务信息资源共享开放,打破政府数据孤岛,为成渝城市群协调发展提供新环境。

成渝城市群是西部地区的典型城市群,同时也是西部地区综合实力最强的区域,研究成渝城市群政府数据开放政策对于促进成渝双城经济圈的构建具有重要意义。

笔者采用内容分析法和统计计量分析法,以成渝城市群 2 个“经济中心”城市——成都和重庆的政府数据开放共享政策为研究对象,通过构建“政策工具—政策目标—政策力度”三维分析框架,分析成渝城市群政府数据开放政策的现状以及存在的问题,为优化成渝城市群政府数据开放政策,提升成渝城市群政府数据开放共享水平提出相应的对策建议。

1 文献综述

在中国知网上以“篇名 =(‘政府数据开放政策’或‘开放政府数据政策’)”、在 Web of Science 上以“TI=(‘open government data policy’ OR ‘government data open policy’ OR‘public data open policy’)”进行文献检索并筛选,发现国内对政府数据开放政策的研究起步较国外晚,但是近年来的研究成果较国外多。

政府数据开放政策是指政府机关为实现政府数据开放的目标,采取的用以规范和引导机构团体和个人的行为准则。它包括各种战略规划、法规、条例、行动指南、规则与程序等[8]。目前对于政府数据开放政策的研究尚未形成统一的体系,在现有研究中,研究成果较为丰富的大致有 3 类:政策描述比较、政策内容分析和政策实施探究。

具体而言,关于政策描述类的研究,主要是国内学者对发达国家政府数据开放政策进行介绍和借鉴,如介绍美国[9-10]、英国[11-13]、加拿大[14-15]、新西兰[16]、澳大利亚[17-18]等国家的政府数据开放政策法规;在此基础之上,对比描述西方发达国家之间[19-20]以及中国和美国之间政府数据开放政策的异同[21],为我国政府数据开放发展及政策制定总结经验。

关于政策内容的分析,大多数学者将重点放在了分析框架的构建上。A. Zuiderwijk [22]等初步构建了政策环境、政策内容、绩效指标和公共价值的比较分析框架,分析了荷兰不同级别的政府机构开放政府数据政策的文本;R. P. Nugroho [23]等在其基础上进行了细微修改并加入文化因素,比较分析了美国、英国、荷兰、肯尼亚、印度尼西亚的开放政府数据政策;赵润娣[24]通过提取分析政策中的核心问题,构建了开放政府数据政策的内容框架,详细解析了美国、英国、澳大利亚相关政策文本,验证了该框架的有效性;为了更加深入地进行政策对比研究,汤志伟等[25]构建了工具性维度和内容评价维度的二维分析框架,对中美开放政府数据政策进行了政策文本分析;在此基础上,杨正等[26]、孟溦等[5]、赵玉攀[27]为了对我国不同层面的政府数据开放政策进行文本分析,分别构建了国家层面的由行政层级、政策外部结构特征和政策内部主题组成的三维分析框架;长三角城市群层面的由政策工具和政府数据开放共享管理组成的二维分析框架;省级政府层面的由政策形式、政策工具和政策内容构成的三维分析框架。

在政策实施方面,有学者对政府数据开放政策的实施现状[28]进行了研究,还有其他学者关注政策实施的趋势,主要探究了政府数据开放政策的创新扩散模式、机制及影响因素。如 A. T. Chatfield 等[29]基于政策创新扩散理论,运用事件史分析法,研究了澳大利亚政府数据开放政策扩散模式;R. P. Nugroho 等[30]的研究揭示了在巴基斯坦政府部门和公共机构层面,数据开放政策的创新扩散模式存在着差异性,且政治、法律、制度问题和伦理等因素可能导致政策创新采用时机产生差异;刘成[31]等基于 EHA 模型,对我国省级政府数据开放政策扩散机制进行研究,并证实了政策扩散机制具有明显的动态性;吴金鹏等[32]对 2012-2018 年间我国 40 座城市的面板数据进行事件史分析,发现制度环境与竞争压力最大程度地影响政府数据开放政策的扩散。

综上所述,国内外学者们基于不同的视角对政府数据开放政策做了比较深入的研究,为政策分析和完善提供了相应的模型框架。但是目前针对城市群政府数据开放政策的研究成果较少,在区域协调发展战略指导下,从城市群整体角度提供政策建议的研究更为重要,因此城市群政府数据开放政策相关研究有待继续加强。与此同时,在以往的政府数据开放政策理论框架构建时,未能考虑将“政策目标”或“政策力度”这两个因素纳入,政策目标往往能代表政策主体对政策执行效果的预期,而政策力度则代表了政策主体对于该政策的重视程度[6]。笔者尝试将政策目标和政策力度纳入分析框架中,构建政策工具、目标和力度三维框架,并在政策工具、目标二维层面和政策工具、目标和

力度三维层面对成渝城市群政府数据开放政策进行交叉分析，丰富政府数据开放政策的研究框架。

2 政府数据开放政策三维分析框架构建

马海群等[6]认为政府数据开放政策系统比较复杂，需要发挥政策的协同效应来使政府数据开放政策子系统之间相互配合和支持而不是排斥、政策工具相互作用而不是各自孤立，这对政策目标和政策效率的实现也有重要影响。王洛忠等[33]认为政策协同主要包括政策目标适度、政策工具的协调与组合以及政策制定主体之间的协调。在测量政策协同度方面，政策目标、政策工具及政策力度这3个维度被广泛地运用，但是在这类研究中，往往只作单一维度的分析。基于此，笔者尝试将政策目标、工具和力度分别作为政策文本内容分析的3个维度，并进行交叉分析，尝试在新的维度及交叉分析结果上发现问题。同时，该三维框架并不是第一次被运用于政策分析上，在关于自主创新政策[34]、产业政策[35-36]、人才政策[37]等研究中都有涉及。笔者同样将政策工具作为X维度，但采用L. M. McDonnell和R. F. Elmore对政策工具分类的方式来设置细分维度。将政策目标作为Y维度，政策力度作为Z维度，并分别为其设置了子维度，构建了如图1所示的政府数据开放政策分析三维框架。

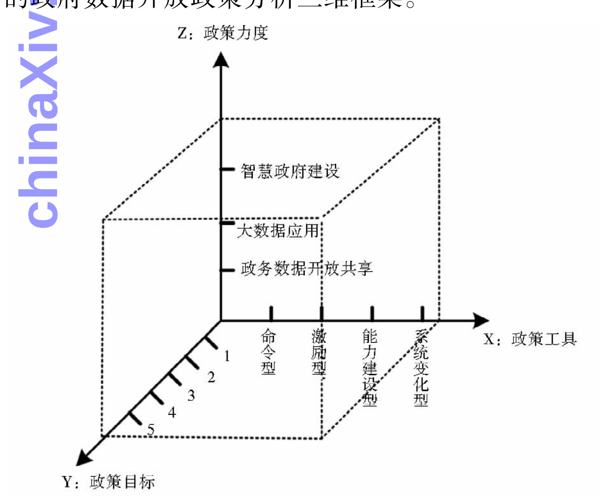


图1 政府数据开放政策三维分析框架

2.1 X维度：政策工具维度

政策工具是政府治理公共事务、实现政策目标或效果的方法和途径[38]，是实施政策的具体手段和方式，同政策目标的实现具有直接的关联性[39]。有学者认为政策工具的本质价值在于思考怎样将政策实施意图高效的转变为政策行为，更好的将政策内容执行落地[40]。运用政策工具的方法对政策文本进行分析，一方面有利于政策的各方主体加深对政策内容本身的理解；另一方面使政策制定者能够更好地掌握现有政策规律及未来发展方向。

当前利用政策工具对政策文本进行分析研究已成为公共政策研究的主流。学术界对政策工具的分类研究较多，如M. Howlett和M. Ramesh[41]将政策工具分为自愿性工具、强制性工具和混合型工具3种；R. Rothwell和W. Zegveld[42]将政策工具分为环境型、供给型和需求型；L. M. McDonnell和R. F. Elmore[43]基于政策工具的目的将其分为4类，即命令型工具、激励型工具、能力建设型工具、系统变化型工具。命令型工具是指一系列通过国家或政府强制性权威推动政府数据开放发展的政策工具；激励型工具主要着眼于对政策目标对象进行正向或负向的反馈来诱使其致力于政府数据开放的发展[44]；能力建设型工具指政府通过一系列引导性和支持性措施、制度供给和体系建设以及政策层面的倾斜来推动政府数据开放发展的政策工具[45]；系统变化型工具指希望相关权力配置进行重新分配来达到效率的提升。

关于政府数据开放政策的研究多是基于R. Rothwell和W. Zegveld政策工具分类，从供给、需求和环境3个角度进行文本分析[25-27]，一定程度上忽略了政府数据开放共享政策的政府强制命令性，因此笔者选择了L. M. McDonnell和R. F. Elmore的政策工具分类方式。

2.2 Y维度：政策目标维度

政策目标是政策制定与政策执行的预期结果，规定着政策工具的使用目的[46]。同一种政策工具可以用于不同的政策目的，即在政府数据开放共享的不同环节起推动作用，在分析政策工具类型的同时应考虑政策工具的作用环节——政策目标[37]。政策目标下的3个子维度，主要根据中央政策文件、学者研究以及政府数据开放的实践意义来确定。在国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》中，可以提取出关于政府数据开放的三大目标：①推动政府信息系统和公共数据互联开放共享；②深化大数据在各行业创新应用；③打造精准治理、多方协作的社会治理新模式[47]。除此之外，谭必勇等[48]在研究我国地方政府数据开放政策时，统计了15个副省级城市政策文本的政策目标栏目出现较多的主题词，得出促进大数据发展、发展电子政务、建设智慧城市、提高政府治理水平等是政策目标栏目的高频词汇。在实践中，政府数据开放共享在数据再利用和数字政府建设方面的意义凸显，成为政府

数据开放研究中不可忽视的内容。

综上所述，笔者将政策目标归纳为政务数据开放共享、大数据应用、智慧政府建设3方面，由浅入深，囊括了数据利用和政府建设的基本内容。

2.3 Z维度:政策力度维度

政策效力是体现政策重要程度的指标，可以根据我国国家行政权力等级结构和政策类型等级进行标准设计，同时，政策发文机构之间的职能分工与合作网络为研究政府部门之间关系及政府执行力度提供了一条可以接近的途径[49]。笔者将政策力度作为Z维度，并参照国务院《规章制定程序条例》[50]及学者们在以往的研究中对政策力度量化标准界定[51-53]，把政府数据开放政策力度依据行政权力高度进行分层，划分为5个等级，分数越高代表政策力度越强，如表1所示：

表1　成渝城市群政府数据开放政策力度量化标准

分数	评分标准
5	人民代表大会及其常务委员会颁布的地方性法规
4	政府颁布的规定等
3	政府颁布的暂行规定、方案、决定、意见、办法、标准等
2	政府所辖各委、局、办的意见等
1	通知、公告等

3　政策文本选择及编码

3.1　政策文本来源

首先，搜索和收集政策。以“数据开放”“开放数据”“政府数据”“数据资源”“政府信息”“政务信息”“政务数据”等关键词，在北大法宝、法律之星等政策法规数据库进行检索。初步检索之后，在成都市人民政府和重庆市人民政府网站上，再次输入以上关键词进行二次检索。

其次，对政策文本进行筛选。笔者选取了与政府数据开放或信息公开等最紧密相关的政策文本，以政府数据开放政策为主，最终选取了共计23份政策文本作为分析样本。并且为每份政策按发布时间进行了编号，便于后续政策文本内容分析单元的编码。具体政策文本见表2。

3.2　政策文本编码

在确定所要分析的政策文本数据之后，对政策内容分析单元依据其在该政策文件中的序号以及政策文件的编号进行编码，例如，1-5-24表示其所代表的政策内容分析单元来源于编号为1的政策《关于全面

表2　成渝城市群政府数据开放政策文本一览

编号	城市	政策名称	发文号
1	成都	关于全面深化政务公开工作的意见	成办发〔2015〕28号
2	成都	关于印发成都市“互联网+”2015-2017年三年行动计划的通知	成办发〔2015〕45号
3	成都	关于深入推进政务数据资源整合共享工作的意见	成办发〔2016〕2号
4	成都	关于全面推进B2G、R2G建设的指导意见	成办发〔2016〕12号
5	成都	关于推进“多证合一、一照一码”登记制度改革的实施意见	成办发〔2017〕28号
6	成都	关于印发成都市促进大数据产业发展专项政策的通知	成办发[2017]30号
7	成都	关于印发成都市加快推进“互联网+政务服务”工作方案的通知	成府发〔2018〕2号
8	成都	关于印发成都市创新管理优化服务培育壮大经济发展新动能加快新旧动能接续转换工作实施方案的通知	成办发〔2018〕6号
9	成都	关于推动新一代人工智能发展的实施意见	成办发〔2018〕18号
10	成都	关于贯彻落实四川省2018年政务公开工作要点有关事项的通知	成办发〔2018〕23号
11	成都	关于成都市2018年经济体制改革工作要点的通知	成府函〔2018〕52号
12	成都	成都市公共数据管理应用规定	成都市人民政府令(第197号)
13	成都	关于印发成都市政务服务“蓉易办”(一网通办)工作实施方案的通知	成办发〔2019〕36号
14	成都	关于印发成都市引进培育大数据人才实施办法的通知	成办函〔2019〕59号
15	成都	关于印发成都市2020年深化“放管服”改革优化营商环境工作要点的通知	成办发〔2020〕62号
16	重庆	关于印发重庆市大数据行动计划的通知	渝府发〔2013〕62号
17	重庆	关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的实施意见	渝府办发〔2015〕159号
18	重庆	关于印发重庆市健康医疗大数据应用发展行动方案(2016-2020年)的通知	渝府办发〔2016〕264号
19	重庆	关于印发重庆市“十三五”信息化规划的通知	渝府发〔2017〕32号
20	重庆	关于印发重庆市政务信息系统整合共享工作方案的通知	渝府办发〔2017〕154号
21	重庆	关于开展运用大数据助推民营企业小微企业融资试点工作的通知	渝府办发〔2019〕22号
22	重庆	关于印发2019年重庆市“互联网+政务服务”工作要点的通知	渝府办发〔2019〕68号
23	重庆	重庆市政务数据资源管理暂行办法	渝府令〔2019〕328号

深化政务公开工作的意见》中的第 5 大类下的第 24 条细则，且属于该政策中第一个被编码的内容分析单元，其余编码规则同上所述。根据本文研究目的及主题，共计编码 218 条细则（见表 3），另外，在表 4 和表 5 中分别展示了政策工具和目标维度编码的示例。

表 3　成渝城市群政府数据开放政策内容分析单元编码

编号	政策文号	政策内容分析单元	编码
1	成办发〔2015〕28 号	积极探索鼓励和推动企业、第三方机构、个人等对公共数据进行深入分析和应用	1 – 5 – 24
2	成办发〔2015〕45 号	统筹建设政务云平台，结合我市已建政务云计算中心，统筹规划建设成都市政务云平台	2 – 6 – 20 – 1
……	……	……	……
23	渝府令〔2019〕328 号	市政务数据资源主管部门统筹全市政务数据资源管理，建立政务数据资源管理制度	23 – 6 – 1

表 4　政策工具维度描述及编码条文示例

工具类型	工具名称	描述	编码条文示例
命令型政策工具	明确责任	明确政府各部门、社会、个人等在政府数据开放中主要职责或义务	“全市政务数据资源整合共享工作由市信息化工作领导小组统一指导推进”
	法规法制	以法律法规的名义所做出的各种规定	“公共数据的采集应当符合政务信息、统计调查等法规政策，不得重复采集、重复调查”
	监督监管	对政府数据开放某一特定环节、过程进行督促和管理	“在政府信息公开工作年度报告中公布重点领域信息公开情况，接受社会监督”
激励型政策工具	基础设施建设	包括建设政务云平台、政务网络、大数据中心、共享平台、开放平台等	“统筹规划全市政务信息基础数据库建设”
	资金投入	政府对数据开放的各项工作提供资金支持，如设立专项资金	“整合有关市级专项资金，设立重庆市大数据产业发展专项资金”
	鼓励发展	鼓励公民、企业利用政府数据开放，推动社会创新创业发展和经济发展方式转变	“鼓励公共企事业单位使用本市公共数据基础设施开展应用”
能力建设型政策工具	人才培养	对相关部门的工作人员进行数据开放方面的培训和指导能力	“支持大数据实用人才培养”
	平台管理	政府对数据开放平台的整体规划、把控能力	“按照纵向贯通城市各类不同层级的信息资源与平台智慧应用的垂直通道，构建高效、实时、共享、准确的信息流”
	数据安全保障	保障数据安全的能力	“市级各政务部门加强政务数据资源安全管理，保障数据安全”
系统变化型政策工具	体制变革	政府为促进政府数据开放共享所做的政府内部系统或体制变革	“推进知识产权‘专利、商标、版权’三合一综合管理体制改革”
	权力重组	权力重新分配	“深化简政放权，结合政府机构改革和职能优化，根据法律法规修订及国家取消下放等情况，动态调整全省行政权力清单”

表 5　政策目标维度描述及编码条文示例

政策目标	描述	编码条文示例
政务数据资源开放共享	整合政务数据或公共信息资源，指导并推进其在政府各部门、企业、社会组织、公众等的开放及共享工作	“市发展改革委牵头调整优化全市社会公共信息资源整合与应用联席会议（以下简称联席会议）工作机制” “落实政务数据资源共享责任”
大数据应用	所有关于将大数据应用到各个产业发展、大数据人才培养、大数据安全机制建立的规定	“鼓励公共企事业单位使用本市公共数据基础设施开展应用” “制定严格的个人信息保护和大数据安全监管制度”
智慧政府建设	通过政府数据开放来支持政务信息公开及政务平台打造工作的进行，发展电子政务，提升政府治理水平	“市政府各部门负责对本部门和下属单位政务信息系统建设应用情况进行全面自查” “在全省统一政务服务平台基础上，整合打造全市统一的政务服务平台，与各部门业务系统对接，推动实现统一申请、统一受理、集中办理、统一反馈和全程监督”

4　政策文本分析

4.1　政策工具维度分析

根据政策工具维度编码示例，将编码好的成渝城市群政府数据开放政策共计 218 条细则进行归类，如表 6 所示。成渝城市群政府数据开放政策使用了命令型、激励型、能力建设型和系统变化型 4 种政策工具，其中，使用命令型政策工具的频次最高，占比 43.12%，系统变化型政策工具占比仅为 3.21%。在政策工具的使用上，表现出一定的不均衡现象，说明在政府数据开放发展的现阶段，成渝城市群政府在对政策工具的选择上还是具有明显的倾向性，对于命令型、激励型政

彭川宇，刘月. 政府数据开放政策三维分析框架构建及实证研究[J]. 图书情报工作,2021,65(6):12-22.

策工具的依赖性较大。而能力建设型、系统变化型政策工具使用频率低会导致政府数据开放发展缺乏可持续性。

进一步分析发现，在命令型政策工具中，3 个工具的使用率差别不大，命令型政策工具的内部结构基本均衡。数据统计结果显示，“明确责任”政策工具的使用频次最高，表明成渝城市群更倾向于选择在政府部门内部明确关于公共数据采集、更新、维护等方面职责的方式，来为政府数据开放共享创造良好的内部环境。在激励型政策工具中，“基础设施建设”工具的使用率明显高于“鼓励发展”和“资金投入”工具，内部结构失衡。当前，成渝城市群政府数据开放的重心仍在打造信息资源平台、建立基础数据库等基础设施建设上，而缺乏唤醒市场主体力量参与的激励政策，有专项技术的社会组织或行业协会未能得到政府的充分重视，且专项资金投入的措施较少也不利于加速政府数据开放的进程。能力建设性工具总体使用频次较低，可能会导致政府在数据开放后续发展中应对问题的能力不足。其中，有关“人才培养”的政策较多，表明成渝城市群对于人才的重视高于数据本身，但有所忽视政务信息资源、政务开放等平台管理能力的提升。最后，在系统变化型政策工具中，仅有的几条政策内容也没有从正面对政府数据开放运行体制调整以及部门权力重新分配做出规定，可能是因为成渝城市群政府数据开放发展的阶段还不够深入，但是，未来需要充分重视及合理使用系统变化型工具。

表 6　成渝城市群政府数据开放政策的政策工具维度分布

政策工具	工具名称	政策条文编号	数量	比例/%
命令型	明确责任	12-2-5,12-2-11,12-3-15,12-6-35,10-1,3-2-1-1,3-2-1-2,3-2-2-2,3-2-3-1,3-2-4-1,3-2-4-2,3-4-1,3-4-2,3-4-3,9-5-1,15-7-39……	41	43.12
	法规法制	12-3-17,12-4-18,12-5-27,1-7-32,3-2-2-1,3-2-3-2,3-2-4-1,8-2-1-2,8-2-2-2,14-8-26,7-2-14,21-2,21-3,20-3-1,20-3-7……	26	
	监督监管	12-1-5,10-1-5,10-4-15,1-7-34,5-2-5,5-3-2,2-6-22,15-5-24,8-2-1-1,8-2-3-2,14-5-15,7-5-18,4-1-2,22-1-1,20-1-2-4……	27	
激励型	基础设施建设	10-1-1,3-3-1-1,3-3-1-3,3-3-2,3-3-2-1,3-3-2-2,9-3-5-1,9-3-5-2,2-6-20,2-6-22,2-9-32,2-12-46,15-7-39,8-2-3-2,8-2-3-4,6-1-1,6-1-2-1,6-1-2-2……	48	36.70
	资金投入	2-12-43,2-12-44,14-8-25,13-5-3,18-4-3,17-2-22-1,19-5-2,16-4-6	8	
	鼓励发展	12-2-9,12-5-30,12-5-32,10-1-2,1-5-24,9-3-5,2-9-32,2-10-37,6-2-1,14-7-19,18-4-3,18-4-4,17-2-22-1,17-2-22-2,17-2-26-2……	24	
能力建设型	人才培养	10-4,1-7-31,9-3-4,2-12-45,8-2-3-1-1,8-2-3-1-2,8-2-3-1-3,8-2-3-4,6-2-1,17-7-20,7-5-20,11-2-2-13,11-2-2-14,18-2-5-3,18-2-6-4,17-2-22-2……	21	16.97
	平台管理	3-3-2-1,3-3-2-2-1,3-3-2-1-3,2-6-20,20-3-6,17-2-17	6	
	数据安全保障	12-1-6,12-5-33,13-5-4,11-2-1-11,21-3,18-2-6-3-1,18-2-6-3-2,19-3-2-5,16-3-3-2,23-6-38	10	
系统变化型	体制变革	8-2-1-4-4,8-2-3-1-3,11-4-35	3	3.21
	权力重组	11-1-4,1-3-8,13-3-5-20,4-2-1-1	4	

4.2　政策目标维度分析

将编码的 218 条内容分析单元按照关键词及条文表示含义进行政策目标维度归类，如表 7 所示。其中，实现政务数据开放共享目标的政策共计 102 条，占比 46.79%，在 3 个政策目标中占据了主导地位；实现大数据应用目标的政策共计 70 条，占总体政策数量的 32.11%；实现智慧政府建设目标的政策共计 46 条，占比 21.10%。数据统计结果表明，当前，在颁布的促进政府数据开放相关政策中，成渝城市群政府大多数政策目的着眼于服务政务资源本身，为使政务资源能够更加方便、安全被获取，政府部门通过打造政务信息资源平台、建立基数据库以及建立数据安全保障机制等方式，为政务数据的开放共享做好基础和保障工作。而对于大数据的应用，成渝城市群政府大力引进和培养大数据人才，为大数据产业发展设立专项资金，积极鼓励和推动市场主体力量参与到大数据应用上来。虽然成渝城市群在推进政府数据开放政策的文本中，较少考虑智慧政府的建设目标，但是在政务信息公开、电子政务平台构建方面都给予了支持。总体来看，政策目标的侧重点比较明显，对于政务数据开放共享目标的重视程度远高于建设智慧政府目标，政策目标的结构还需进一步调整。

表 7 成渝城市群政府数据开放政策的政策目标维度分布

政策目标分类	编码分布情况	数量	占比/%
政务数据开放共享	12－2－5,12－2－11,12－3－15,12－6－35,3－2－1－1,3－2－1－2,3－2－2－2,3－2－3－1,3－2－4－1,3－2－4－2,3－4－1,3－4－3,9－5－1,15－7－39,4－2－3－2,5－2－5 5－3－2,4－1－2,12－3－17,12－4－18,12－5－27,3－2－2－1,3－2－3－2,3－2－4－1……	102	46.79
大数据应用	3－3－2－1,8－2－3－4,6－1－1,6－1－2－2,6－1－3,6－3－3,11－2－1－12,2－12－43,14－8－25,12－2－9,12－5－30,12－5－32,2－10－37,6－2－1,14－7－19……	70	32.11
智慧政府建设	10－1,3－4－2,4－3－1,10－1－5,10－4－15,1－7－34,2－6－22,15－5－24,8－2－1－1,7－5－18,1－7－32,8－2－1－2,8－2－2－2,4－8－26……	46	21.10

4.3 政策力度历史演进分析

成渝城市群政府数据开放政策力度的历史演进如图 2 所示,可以看出 2013 年以来成渝城市群政府数据开放政策的力度呈现增长、基本持平再下降的态势,这主要与政策文本数量相关联。2013 年到 2015 年,成渝城市群政府数据开放起步,政策文本开始出现并不断增加,政策力度随之增强。2015 年到 2019 年间,成渝城市群政府数据开放政策的效力始终保持在较为稳定的水平,在 2015 年、2016 年和 2019 年分别出现了峰值,主要由于在这几个时间节点,成渝城市群出台了较多的关于政府数据开放的意见和通知。并且成都市政府和重庆市政府分别在 2018 年和 2019 年,出台了专门针对政府数据开放的《成都市公共数据管理应用规定》和《重庆市政务数据资源管理暂行办法》,政策力度进一步加强。2020 年 1 月新冠疫情爆发,致使 2020 年 1 月到 7 月的政府数据开放政策发布较少,政府力度随之下降。总体看来,政府数据开放政策的力度是随政府数据开放进程变化的,未来有待进一步加强。

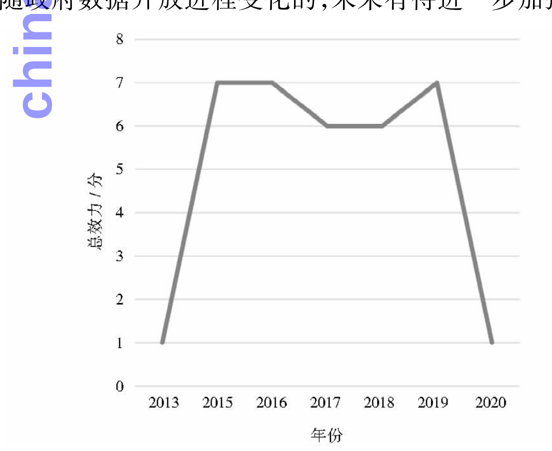


图 2 成渝城市群政府数据开放政策力度的历史演进

4.4 政策目标、政策工具的交叉分析

在 218 条成渝城市群政府数据开放相关政策细则中(见图 3),在政务数据开放共享维度,使用命令型政策工具的最多有 51 条;系统变化型政策工具最少,仅有 2 条;激励型、能力建设型政策工具分别有 35 条和 14 条。在智慧政府建设维度,也表现出同样的状况,命令型政策工具最多,激励型和能力建设型紧随其后,系统型政策工具最少。值得一提的是,在大数据应用维度,政策工具的使用情况表现出了不同:激励型政策工具使用频次超过命令型政策工具,共计 35 条;系统变化型政策工具仍然是最少使用的,仅有 1 条。这一现象表明,在智慧政府建设及政务资源开放共享方面,命令型政策工具在政府数据开放初期更加有利于实现政策目标,但是随着开放程度的加深,也需要提升政府治理水平,培养智慧政府建设能力,政策工具的结构需要进一步平衡。在大数据应用维度,激励型政策工具的使用频次显著高于命令型政策工具,有利于激发市场主体参与大数据应用的活力,大致符合该目标维度的需求。

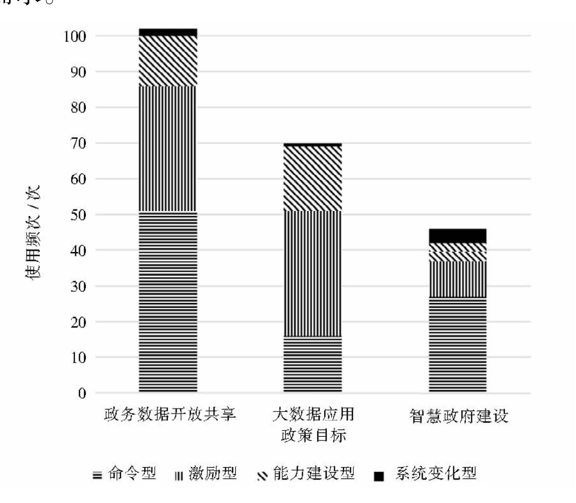


图 3 成渝城市群政府数据开放政策目标、政策工具的交叉分析

4.5 政策工具、政策目标、政策力度的交叉分析

从成渝城市群政府数据开放政策的政策目标、政策工具和政策力度的三维分析可以看出(见图 4),在 3 个政策目标作用下,命令型政策工具的使用最多,并且政策效力均高于其他 3 种政策工具。其余政策工具的政策效力依据政策目标而表现出一定差异,具体可从图中看出,政务数据开放共享的能力建设型政策工具

的效力虽然最高,但是政策数量低于大数据应用;大数据应用的激励型政策工具应用较多且效力要高于其他两种政策目标;智慧政府建设的系统变化型政策工具应用最多且效力高于命令型政策工具。因此,目前在成渝城市群政府数据开放政策体系中,政策工具和政策力度存在不协调的现象。在运用政策工具实现各政府数据开放目标的过程中,政府主要是运用命令型政策工具来促进政务数据开放共享、大数据应用和智慧政府建设,这是政府促进政府数据开放稳步发展的重要方式与手段。然而长期依赖某一政策工具去实现某一政策目标,可能达不到理想的效果。在三维框架下,清晰反映了整个政策体系的空白与不足,在促进各政府数据开放目标的实现过程中,系统变化型政策工具的使用极少,能力建设型政策工具使用也不足,而促进政府数据开放发展需要命令型、激励型、能力建设型、系统变化型政策工具的协同作用。

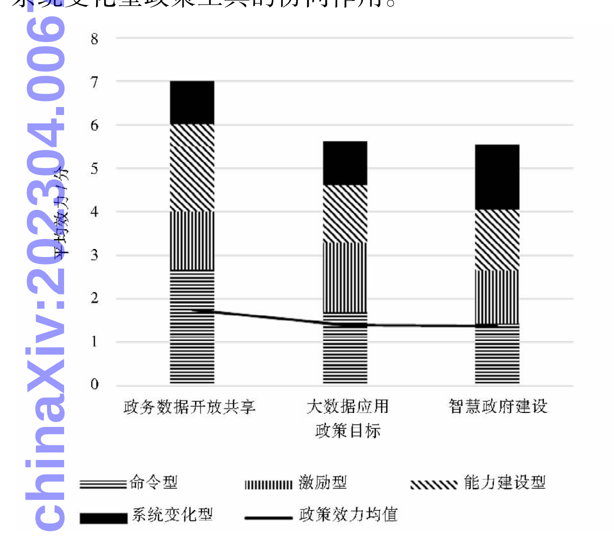


图4　成渝城市群政府数据开放政策的三维分析

5　结论与建议

5.1　综合运用和全面优化政策工具

从数据分析结论来看,成渝城市群政府数据开放命令型、激励型政策工具运用居多,能力建设型、系统变化型政策工具偏少,政策工具总体结构失衡。

(1)强化命令型法规类政策工具运用,塑造政策推力。目前,成渝城市群政策工具中命令型政策工具的运用较为频繁,主要通过明确政府各部门的责任、法规法制约束以及运用各方力量对政府数据开放平台运用流程各环节的监督监管来实现,其中法规法制运用较少,并且缺乏专门性的数据开放政策法律法规。在成都和重庆的政府数据开放政策文件中,仅有《重庆市政务数据资源管理暂行办法》和《成都市公共数据管理应用规定》为现行的针对政府数据开放政策效力相对较高的“规定”和“办法”类的政策文件,其他“意见”和“通知”类的政策文件只涵盖了政府数据开放的部分内容,具有多元化的特征,并不具备针对政府数据开放的强制性规定。因此,未来应该尝试出台关于政府数据开放的专门性法律法规,强化命令型政策工具中法律法规类工具的运用,为成渝城市群政府数据开放塑造政策推力。

(2)调整激励型政策工具的结构,增强政策拉力。在成渝城市群推进政府数据开放过程中,激励型政策工具中“基础设施建设”使用较多,“鼓励发展”“资金投入”工具使用较少。这表明成渝城市群政府目前政府数据开放的重心在完善基础设施建设上,主要通过建立政务云平台、政务网络、大数据中心、共享平台、开放平台等,而忽视了对企业、社会组织、个体等主体对政府数据进行二次开发利用的激励,缺乏相应的资金激励。在成渝城市群政府数据开放发展的初步发展阶段,基础设施建设已经相对完善,但是政府数据开放市场环境尚未发展成熟,需要更多的资金投入来激发市场主体的活力。因此,未来成渝城市群政府应该调整激励型政策工具的结构,将“鼓励发展”“资金投入”工具的比例增加,适当减少“基础设施建设”工具的使用频率,使政策结构与政策目标趋于一致,为成渝城市群政府数据开放塑造政策拉力。

(3)提升能力型政策工具应用水平,丰富政策工具。在成渝城市群政府数据开放政策工具的使用中,能力型政策工具的使用频率较少,整体的应用水平不高。但是,相较于命令型政策工具和激励型政策工具,能力建设型政策工具有较强的辅助作用,政府数据开放能力的提升能够有效辅助政府数据开放的发展。在政府数据开放发展中,不仅要考察政府数据开放程度和共享的深度,还要考察政府数据开放过程中各种能力的建设情况,例如数据安全保障能力、平台管理能力和大数据等相关技术人才培养的能力,这与深层次的“智慧政府建设”目标是一致的。基于此,成渝城市群未来的政府数据开放政策应更加重视政府数据开放发展过程中各项能力的提升,从整体性角度出发对政府数据开放发展的各个阶段进行系统规划设计,针对人才培养、平台管理、数据安全保障等方面提供能力建设的途径,为实现大数据应用、政务数据开放共享以及智慧政府建设这三个政策目标助力。

(4)把握系统型政策工具的使用时机,灵活组合

政策工具。目前,在成渝城市群数据开放政策工具的使用中,系统型政策工具使用频率最低。这主要是由于系统型政策工具的使用应结合政策推行的具体阶段而定,系统型政策工具比较适合在发展的瓶颈期使用,能够帮助政策推行塑造新的环境[44]。政府数据开放发展的不同阶段目标需要选择各自合适的政策工具,既要明确对于既定的政策目标所要采用的主要政策工具类型,还要注意不同类型的政策工具的组合使用。当前成渝城市群政府数据开放处于初步发展阶段,虽然面临着各种各样的困难,但是由于系统型政策工具使用经验较少,不能预估该政策的使用效果。因此,未来在使用系统型政策工具时需要把握时机,首先做好过渡工作,与其他政策工具组合使用,比如将系统变化型政策和命令型政策工具交叉使用,即以法律条文明示政府数据开放部门权力的重组或体制机制的变革,将两种工具交叉使用,达到更好的政策效果。

5.2 完善政策目标结构,提高政策目标的协同度

目前,成渝城市群政府数据开放的政策目标主要为促进政务数据开放共享,其次是促进大数据应用,最后是智慧政府建设。这反映出,成渝城市群政府数据开放政策目标目前主要停留在数据层面,而政府建设层面的目标性不强,政策目标的结构不协调,会导致数据利用和数字政府的建设进度不一,影响政府数据开放的进一步发展。虽然政府数据开放的直接目标是与社会共享政务数据,但是最终还是期望政府数据可以得到二次利用[54],为社会创造更大的价值,为企业、组织的发展提供基础数据层的支持。因此,未来随着大数据的发展以及数字化应用的深入,应结合成渝城市群政府数据开放发展的阶段情况,逐步调整成渝城市群政策目标结构,更加强调政府数据开放过程中更深层次的政策目标,使政策目标、政策工具、政策力度三者能够匹配,在促进政府数据开放共享的同时注重大数据的应用以及智慧政府的建设。

5.3 加强政策的战略性和系统性建设,提升政策力度

从成渝城市群政府数据开放政策力度来看,地方性法规缺失,规定类政策文本只有《成都市公共数据管理应用规定》,意见类政策文本占据一定比例,通知形式的政策文本占据主要地位,且主要由成都市政府颁发。成渝城市群政策力度整体偏弱,其中重庆市政府数据开放力度较成都市更弱,整体缺乏对于政府数据开放政策战略性、系统性地规划。因此,成渝城市群在后续政府数据开放政策的制定和实施过程中,应适当加强颁布政策的力度。具体而言,需要将已颁布的各种相关的数据开放政策进行整理,着眼于政策的全局性来制定并实施政府数据开放政策,把握政府数据开放发展的长期趋势及其实施后的效果,加强各个部门之间的沟通和交流,增加政策颁布所达到的效果,稳定、系统地推进政府数据开放政策的实施落地。

笔者从"政策工具－政策目标－政策力度"角度构建了政府数据开放政策三维分析框架,对成渝城市群政府数据开放政策文本内容进行了较为深入的分析,为研究其他城市群政府数据开放政策提供了理论框架。但本研究的不足之处在于政策文本的样本较少,未来可以对成渝城市群政府数据开放政策进行长期的追踪,获取更多的政策样本和资料,并在此基础上尝试探究政府数据开放政策在城市群内部的扩散与创新机制。

参考文献:

[1] KALAMPOKIS E, TAMBOURIS E, TARABANIS K. A classification scheme for open government data: towards linking decentralized data [J]. International journal of web engineering and technology, 2011, 6(3): 266－285.

[2] ZHAO Y P, FAN B. Exploring open government data capacity of government agency: based on the resource-based theory [J]. Government information quarterly, 2018, 35(1): 1－12.

[3] 冉连,张曦. 地方政府数据开放中的数据安全政策研究——基于全国 33 个地级市政策文本的内容分析[J]. 情报杂志,2020,39(11):96－103.

[4] 复旦大学数字与移动治理实验室. 中国地方政府数据开放报告(2020 上半年)[EB/OL]. [2020－08－20]. http://ifopendata.fudan.edu.cn/static/papers/.

[5] 孟溦,王龘祎. 基于二维分析视角的长三角城市群政府数据开放共享政策分析[J]. 电子政务,2020(3):82－90.

[6] 马海群,洪伟达. 我国开放政府数据政策协同的先导性研究[J]. 图书馆建设,2018(4):61－68.

[7] 锁利铭,位韦,廖臻. 区域协调发展战略下成渝城市群跨域合作的政策、机制与路径[J]. 电子科技大学学报(社科版),2018,20(5):90－96.

[8] 白献阳,孙梦皎,安小米. 大数据环境下我国政府数据开放政策体系研究[J]. 图书馆学研究,2018(24):48－56,47.

[9] 蔡婧璇,黄如花. 美国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报,2017(1):10－17.

[10] 朱琳,张鑫. 美国政府数据开放政策与实践研究[J]. 情报杂志,2017,36(4):98－105,176.

[11] 朱贝,盛小平. 英国政府开放数据政策研究[J]. 图书馆论坛,2016,36(3):121－127,120.

[12] 黄如花,刘龙. 英国政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报,2017(1):1－9.

[13] 刘紫薇,牛晓宏. 英国政府开放数据政策分析[J]. 高校图书馆工作,2018,38(4):52－55.

[14] 周文泓. 加拿大联邦政府开放数据分析及其对我国的启示[J]. 图书情报知识,2015(2):106－114.

[15] 胡逸芳,林焱. 加拿大政府数据开放政策法规保障及对中国的启示[J]. 电子政务,2017(5):2－10.

[16] 程银桂,赖彤. 新西兰政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书情报工作, 2016,60(19):15－23.

[17] 陈美. 澳大利亚中央政府开放数据政策研究[J]. 情报杂志, 2017,36(6):134－40.

[18] 陈萌. 澳大利亚政府数据开放的政策法规保障及对我国的启示[J]. 图书与情报,2017(1):18－26.

[19] 杨瑞仙,毛春蕾,左泽. 国内外政府数据开放现状比较研究[J]. 情报杂志,2016(5):167－172.

[20] 王本刚,马海群. 开放政府数据的政策比较研究[J]. 情报资料工作,2017(6):33－40.

[21] 张晓娟,王文强,唐长乐. 中美政府数据开放和个人隐私保护的政策法规研究[J]. 情报理论与实践,2016,39(1):38－43.

[22] ZUIDERWIJK A, JANSSEN M. Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison[J]. Government information quarterly, 2014, 31 (1):17－29.

[23] NUGROHO R P, ZUIDERWIJK A, JANSSEN M. A comparison of national open data policies: lessons learned[J]. Transforming government people process and policy, 2015, 9(3):286－308.

[24] 赵润娣. 国外开放政府数据政策:一个先导性研究[J]. 情报理论与实践,2016,39(1):44－48.

[25] 汤志伟,龚泽鹏,郭雨晖. 基于二维分析框架的中美开放政府数据政策比较研究[J]. 中国行政管理,2017(7):41－48.

[26] 杨正,田进. 政府数据开放利用的政策文献计量研究——一个三维分析视角[J]. 情报杂志,2018,37(12):175－181.

[27] 赵玉攀. 基于三维框架的中国省级政府数据开放政策分析[J]. 图书馆学研究,2020(13):40－48,83.

[28] 陈玲,段尧清. 我国政府开放数据政策的实施现状和特点研究:基于政府公报文本的量化分析[J]. 情报学报,2020,39(7):698－709.

[29] CHATFIELD A T, REDDICK C G. The role of policy entrepreneurs in open government data policy innovation diffusion: an analysis of Australian Federal and State Governments[J]. Government information quarterly, 2018, 35(1):123－134.

[30] KHURSHID M N, ZAKARIA N H, RASHID A, et al. Analyzing diffusion patterns of big open data as policy innovation in public sector[J]. Computers and electrical engineering, 2019,78(9):148－161.

[31] 刘成. 省级政府数据开放共享政策动态扩散分析[J]. 电子政务,2018(9):37－46.

[32] 吴金鹏,韩啸. 制度环境、府际竞争与开放政府数据政策扩散研究[J]. 现代情报,2019,39(3):77－85.

[33] 王洛忠,张艺君. 我国新能源汽车产业政策协同问题研究——基于结构、过程与内容的三维框架[J]. 中国行政管理,2017(3):101－107.

[34] 段忠贤. 自主创新政策的供给特征——一种三维量化分析视角[J]. 自然辩证法通讯,2017,39(2):93－101.

[35] 翁银娇,马文聪,叶阳平,等. 我国 LED 产业政策的演进特征、问题和对策——基于政策目标、政策工具和政策力度的三维分析[J]. 科技管理研究,2018,38(3):69－75.

[36] 王薇,余玲艳. 中国应急产业政策目标、工具、力度的三维分析——基于 2002 年以来政策文本的量化研究[J]. 中国安全生产科学技术,2019,15(11):50－56.

[37] 张惠琴,邓婷,曹文薏. 政策工具视角下的新时代区域人才政策效用研究[J]. 科技管理研究,2019,39(19):43－49.

[38] 谢倩,王子成,周明星. 新中国成立 70 年乡村教师支持政策文本量化分析——基于政策工具视角[J]. 现代教育管理,2020(4):61－67.

[39] CAPANO G, LIPPI A. How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices [J]. Policy sciences, 2017,50(2)269－293.

[40] 陈振明,薛澜. 中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J]. 中国社会科学,2007(3): 140－152,206.

[41] 豪利特迈克尔,拉米什. 公共政策研究——政策循环与政策子系统[M]. 庞诗,译. 北京:生活・读书・新知三联书店,2006:141－174.

[42] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies[J]. Review of policy research, 1984,3(3/4):436－444.

[43] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments[J]. Educational evaluation and policy analysis, 1987, 9(2):133－152.

[44] 赵垣可. 政策工具视角下义务教育均衡发展政策文本计量研究——基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010～2020 年)》颁布以来的政策文本分析[J]. 上海教育科研,2020(5):5－9.

[45] 周付军,胡春艳. 政策工具视角下"双一流"政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J]. 教育学报,2019,15(3):84－93.

[46] 张双志. 中国终身职业技能培训政策文本研究——基于政策主体、工具与目标的分析框架[J]. 中国职业技术教育,2020(9):88－96.

[47] 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知[EB/OL]. [2020－08－20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.

[48] 谭必勇,刘芮. 我国地方政府开放数据政策研究——以 15 个副省级城市为例[J]. 情报理论与实践,2018,41(11):51－56.

[49] 黄萃,任弢,张剑. 政策文献量化研究:公共政策研究的新方向[J]. 公共管理学报,2015,12(2):129－137,158－159.

[50] 国务院. 规章制定程序条例[EB/OL]. [2020－08－20]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61556.htm.

[51] 彭纪生,孙文祥,仲为国. 中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978－2006)[J]. 科研管理,2008(4):134－150.

[52] 芈凌云,杨洁. 中国居民生活节能引导政策的效力与效果评估——基于中国 1996－2015 年政策文本的量化分析[J]. 资源

科学,2017,39(4):651－663.
[53] 赵咪,马续补,赵捧未,等.我国公共信息资源开放政策的协同演变研究[J].信息资源管理学报,2020,10(4):27－35.
[54] 韩普,康宁.国内政府数据开放共享的关键因素分析及评价[J].情报科学,2019,37(8):29－37.

作者贡献说明:
彭川宇:论文研究思路和框架结构设计,论文修改、润色及定稿;
刘月:文献收集整理、统计和分析,论文撰写与修改。

Construction and Empirical Study of Three Dimensional Analysis Framework of Open Government Data Policy

Peng Chuanyu　Liu Yue
School of Public Affairs and Law, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031

Abstract: [**Purpose/significance**] Under the background of big data, the opening and sharing of government data has become an inevitable trend. As a "booster" in the process of open government data, policy plays a vital role. Research on the open government data policy of urban agglomerations in my country, and analyzing the characteristics and shortcomings of the open government data policy of urban agglomerations, can provide suggestions for improvement of the government data open policy of urban agglomerations, and promote the coordinated implementation of policies. [**Method/process**] The article constructed an analysis framework from the three dimensions of policy tools, policy objectives, and policy intensity. It used 23 Cheng Yu urban agglomeration government data open policies (218 detailed policy rules) as samples, and text－coded each policy. Statistically described the sample coding results. [**Result/conclusion**] The research results show that the structural characteristics of the open government data policy in Cheng Yu urban agglomeration are that command-type and incentive-type policy tools are used more, capacity-building and system change-type policy tools are less used; the policy objectives focused on the data level, just like opening and sharing of the government data and the application of big data, attention paid to the goal of smart government construction is not enough; the overall policy intensity is more consistent with the changes in open government data trends, but needs to be strengthened. Therefore, the open government data policies need to comprehensively use four policy tools, while coordinating the structure of policy objectives, strengthening policy, and promoting the system development of open government data.

Keywords: opening and sharing of government data　policy tools　policy content analysis　urban agglomeration